

审计文选

第四辑

中国财政经济出版社

审 计 文 选

第 四 辑

中国审计学会 编

中国财政经济出版社

审 计 文 选

第 四 辑

中国审计学会 编

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

通县西定安印刷厂印装

850×1168毫米 32开 9.75印张 232 000字

1989年7月第1版 1989年7月北京第1次印刷

印数: 1—5300 定价: 4.20元

ISBN 7-5005-0624-4/F·0576

编者的话

随着经济改革的深入和发展，我国的审计工作也相应地不断加强，在理论和实务方面有若干重大的新的变化。我们现从1987年刊物中发表的审计论文中选出35篇文章，编辑成为这本文集。选编中有的略有修改。

本书较系统地反映了1987年审计理论的研究成果，反映审计工作的方针和重大学术活动。其中包括关于中国审计模式的探讨、经济责任评价、效益审计与内部控制的基本理论和实务，以及承包经济审计、农村合作经济审计、专业审计、内部审计、革命根据地审计史、审计培训和审计工作质量考核等。文集基本上可反映1987年我国审计理论研究、学术探讨、经验总结的主要内容。但由于受时间和篇幅所限，难免有遗漏和不当之处，恳请读者指正。

1988年7月

目 录

在六届人大常委会第二十二次会议上关于审计

工作的报告·····	吕培俭(1)
在全国内部审计工作会议上的讲话·····	吕培俭(10)
在全国内部审计工作会议结束时的讲话·····	崔建民(20)
关于成立中国内部审计学会筹备工作的报告·····	崔建民(27)
在中国内部审计学会成立大会上的讲话·····	祁 田(31)
试论审计的本质·····	姜尔行 唐清亮(33)
试论中国审计的特点和模式·····	李天民(50)
中国审计模式探讨·····	管锦康(62)
试论厂长离任审计·····	张以宽(72)
关于经济责任评价与经济效益审计的探讨·····	杨树滋(80)
关于内部控制体系及其评价方法的探讨·····	鲁 潍 李敦嘉(116)
试论承包经营审计·····	杜 松 刘俊民(130)
浅谈租赁企业的审计监督·····	汪顺彪 陈智斌(138)
农村合作经济审计初探·····	王泽青 庄 欣 孟翔然(145)
农村合作经济审计探讨·····	王维国(153)
基建审计工作探讨·····	尚学俭 卢华胜(160)
浅谈税务审计的内容和方法·····	史爱生(164)
技术改造项目可行性审计的初步实践·····	陈玉宽(168)
我们是怎样开展外贸企业审计的·····	浙江省审计局(175)
定期普遍审计试点工作的新进展·····	福建省审计局(180)
关于我国审计工作经常化、制度化问题·····	高匡衡 杨子亨(186)
谈谈定期审计制度·····	董廷林(192)

审计抽样刍议.....	尤家荣(198)
破产企业资产审计.....	淮安县审计局(204)
土地革命时期的中央苏区审计.....	徐 苏(207)
革命根据地的审计工作.....	王英杰(216)
宋代审计司、审计院考析.....	曹大宽(226)
考核审计工作质量指标体系的设想	
.....	阎继武 董汝丰 钟湘华(233)
论在职审计人员教育正规化.....	赵毓臣(239)
我们指导内部审计工作的几点做法.....	山东省审计局(246)
开拓水利电力审计工作新局面.....	水利电力部审计局(253)
发挥审计在对外合作和企业经营管理中的	
监督作用.....	中国海洋石油总公司审计部(260)
边组建 边工作 加速军队审计建设	
.....	中国人民解放军审计局(266)
中国审计学会1987年年会学术讨论综合	
报道.....	《审计研究》编辑部(274)
中国内部审计学会十堰学术讨论会综合	
报道.....	《审计研究》编辑部(284)
革命根据地审计史研讨会综合报道.....	《审计研究》编辑部(301)

在六届人大常委会第二十二次会议上 关于审计工作的报告

审计署审计长 吕培俭

一、审计工作取得了新的成绩

1986年以来，各级审计机关在党委和政府的领导下，认真贯彻执行党中央、国务院关于“审计工作必须同经济改革密切结合，为经济改革服务”的指示精神，有计划有重点地开展工作，今年围绕增产节约、增收节支运动积极开展审计监督。经过广大审计干部的努力，克服各种困难，取得了新的成绩。

（一）扩大了审计面和审计成果。各级审计机关1986年共审计了9.6万多个单位，约占应审计单位总数的10%，比上年增加45%；今年上半年审计了7.8万多个单位，比去年同期增加了一倍。主要查处弄虚作假，钻改革空子，损害国家和人民利益，为小团体和个人谋利的问题。审计署组织各级审计机关对物资、外贸、教育、公检法、银行、财税等部门和自筹基建资金进行了审计，查出了许多截留隐瞒收入，虚报亏损，乱拉乱用资金等问题。1986年还对683个世界银行贷款和联合国组织援助项目执行单位进行了审计，查出了一些虚报工作量等问题，并提出了意见，有些问题已经得到解决。在一年半的时间里，共查出违反财经纪律上缴财政的金额40亿元，查处百万元以上违纪案件1221件、万元以上贪污案件348件。审计查出的问题，根据国家有关政策、法

律、法规，大部分已进行处理，其中触犯刑律的已移交司法机关。审计监督工作，对维护财经法纪，增加财政收入，提高经济效益，保证改革的顺利进行，促进社会主义精神文明建设，发挥了积极作用。

(二)推行两项经常性的审计制度。为了配合实行厂长负责制，去年以来，逐步扩大了厂长离任经济责任审计。1986年全国有16个省、自治区、直辖市的审计机关，对离任的599个厂长任期内的经济责任进行了审计。审计结果，遵守财经纪律、工作做得比较好的有201人，有严重违反财经纪律问题的74人。今年上半年各地普遍开展了这项工作，据12个省、自治区统计，共对910名厂长进行了离任经济责任审计。实践证明，实行厂长离任经济责任审计，可以促进厂长增强责任感和遵守财经法纪观念，有利于更全面地考核干部的实绩，落实厂长负责制。

为了加强对行政事业单位经常性的审计监督，全国在县以上3.6万多个政府部门和事业单位，对财务收支实行了按月或按季、按年定期审计，主要审计收支是否符合国家规定和资金使用效果。实行定期审计的单位，违反财经纪律的现象普遍减少，行政经费开支有所节约，对支持和监督财会人员履行职责，促进政府机关保持和发扬遵纪守法，廉洁奉公的优良作风有明显效果。

(三)加强了审计机关的建设。全国审计机关编制5万人，去年初实有2.86万人，到今年6月底已增加到4.4万多人，审计力量有了加强。各级审计机关举办了200多期培训班，共培训了8000多人。为了加强对中央部门在各地直属单位的审计监督，根据国务院的决定，审计署在沈阳、上海、武汉、广州四城市和国家机械委员会设立了派出机构，开始对一些重点企业进行审计。

审计机关建立以来，把社会主义精神文明建设同组建机构、开展工作紧密结合进行。许多审计机关重视对干部的思想教育工

作，并制定审计人员守则，认真考评，既表扬先进，又严肃查处个别干部的违纪问题，使审计机关树立一个好的作风。

(四) 部门、单位的内部审计工作继续有所加强，社会审计组织有了发展。到去年底，全国已有3.3万多个部门和单位建立了内审机构或配备了专职内审人员。1986年，内审机构共审计了5.8万多个单位，对违反财经纪律的问题进行了查处，并针对损失浪费、费用不合理上升等问题提出了解决的意见。随着内审工作的开展，许多部门、企业的领导逐步认识到，实行内部审计监督制度是加强经营管理的内在需要。全国有200多个市、县建立了社会审计组织，在审计查证、咨询服务，培训审计、财会人员，办理审计机关和部门、单位委托的审计事项等方面做了不少工作。

(五) 审计领域的国际交往活动有了发展。我国审计代表团去年4月出席了在澳大利亚召开的最高审计机关国际组织第十二届大会，并担任公共企业审计专题讨论的主席，在友好国家的合作下，取得了很好的成果。1986年以来，接待了法国、巴西、巴基斯坦、墨西哥、荷兰、泰国等8个国家审计机关和国际审计组织的代表团来访；派出审计代表团到巴基斯坦、加拿大、南斯拉夫、联邦德国、奥地利等九个国家和地区访问考察。通过这些活动，扩大了我国在国际审计领域中的影响，学习、借鉴了外国的审计工作经验，发展了友好合作关系。

去年的审计工作虽然取得了一些成绩，但工作中还存在着不少困难和问题：随着改革、开放的发展，对审计工作提出了许多新的问题，需要研究解决；审计工作逐步开展后，有些地方开始出现审计同财政重复监督的问题，需要进一步明确审计与财政两个机关的职责分工；审计机关和内审机构查出的涉及地方、部门声誉和利益的问题有些很难处理，有的不能向上级审计机关反

映，有的甚至因查处问题受到了打击报复；各地的审计工作发展不平衡，审计署缺乏深入调查研究，对各地分类指导和具体帮助不够。

二、增产节约、增收节支潜力很大

我国政治经济形势总的是好的。为了巩固和发展这个好的形势，保证国民经济长期稳定发展，党中央、国务院决定在全国范围内广泛、深入、持久地开展增产节约、增收节支运动。从审计查出的大量问题来看，目前许多地方、部门，单位艰苦奋斗、勤俭建国的思想淡薄，违反财经纪律的现象比较普遍，损失浪费相当突出，国家资金流失严重，这些问题说明，增产节约、增收节支有很大潜力。主要反映在以下几个方面：

（一）企业盈利下降，亏损增加。有些企业盈利减少，亏损增加，影响国家财政收入。出现这个问题，就许多企业单位来分析，除有原材料价格上涨等客观原因外，主要是由于经营管理不善。据湖北省对审计过的十户企业分析，1986年比1985年利润下降或亏损上升计3 600多万元，其中由于消耗上升、产量减少、质量下降、损失浪费等因素造成的有2 700多万元，占75%。有一些企业盈利下降或亏损增加是由于原材料价格上涨，其中有一部分是国家政策允许的，但也有一部分是生产经营原材料的企业乱涨价，把平价商品转为议价出售，牟取高额利润，用来乱上基建项目，乱发钱物，有的甚至将这笔钱隐瞒截留，放在帐外，使国家财政减少收入。

（二）自筹基建投资规模过大。一些地方和部门的领导，缺乏全局观念，急于显露政绩，在国家自筹基建计划指标以外，用更新改造、城市基础设施等名义，盲目上基建项目，甚至乱摊

派资金，搞了许多重复建设和非生产性建设。有些地方根据审计查出的问题，采取措施压缩了基建规模。辽宁省今年上半年审计了304个自筹基建项目，总投资2.5亿元，经审计，政府决定撤销、缓建了一批项目，共压缩投资6900万元。贵州省经过审计，将1987年省级财力安排的基建投资压缩了31%。湖南省长沙、株洲两市各有一项煤气工程，共需投资1.48亿元，1986年经审计查出资金缺口很大，省政府已决定缓建。这些情况说明，目前自筹基建规模仍然过大，但只要下决心采取措施，是可以压缩的，损失浪费可以减少，投资效益可以提高。

(三) 滥引进设备，造成损失浪费。有些地方和单位引进技术设备时，缺乏调查研究，引进的设备长期闲置，有的甚至受骗上当，浪费了不少国家外汇。云南省昆明华兴电子合营公司，1985年花20万美元高价从香港买进国内出口的旧设备，主要责任人员已移交司法机关处理。许多事例说明，引进设备中问题不少，必须严格管理，加强监督，对不负责任或营私舞弊造成严重损失浪费的，要依法惩处。

(四) 利用职权，乱拉挪用资金。国家每年都拨出一部分资金，用于发展各项事业，但是一些地方和部门利用职权，任意挤占挪用。据1986年对2200多个县以上教育主管部门和8000多所学校等事业单位的审计，共查出挤占挪用教育经费盖办公楼、买汽车、经商办企业以及其它违反财经纪律的金额4.2亿元，占这些单位教育经费的5.7%。这说明，如果加强管理，使用得当，教育经费比较紧的情况可以有所缓和。乱拉挪用资金，是经济领域中的不正之风，必须坚决纠正。

(五) 花钱大手大脚，铺张浪费。近几年来，一些部门和单位讲排场，比阔气，挥霍浪费国家资金的问题比较突出，这是行政机关的经费、企业管理费增加过猛的重要原因之一，有些国家

机关挪用事业费和其它资金，购买进口豪华汽车，建高级宾馆、招待所，起了不好的带头作用。近年来，用公款宴请、送礼盛行，标准越来越高，规模越来越大，在有的地方已经成为办事的一个不可缺少的条件。这些挥霍国家资财的事情，不仅在经济上造成浪费，而且败坏党风和社会风气，应当采取有力措施加以制止。

（六）有些地方财政管理监督不严，国家资金流失严重。一些部门、单位发生的违反财经纪律和损失浪费问题，暴露了财政财务管理监督工作存在薄弱环节。有些地方财税部门本身也有一些问题，有的超越权限减免税收，有的甚至弄虚作假，截留、隐瞒财政收入，搞假赤字。

三、加强审计监督，促进双增双节和深化改革

当前增产节约、增收节支运动正在逐步开展，改革正在深化，审计工作要进一步发挥宪法赋予的职能作用，加强对财政财务收支的审计监督，重点查处违反财经纪律和严重损失浪费问题，支持企业搞活，提高经济效益，促进各部门、各单位艰苦奋斗、勤俭建国，增产节约，增收节支，严守纪律，多做贡献，保证社会主义经济建设和改革的顺利发展。

（一）围绕增产节约、增收节支开展审计监督工作。本着统一计划与各地因地制宜相结合的原则，1987年审计机关计划审计350个县以上财税部门，1200个金融机构，1000个工交企业盈利下降或亏损大户，2760个商业、外贸等企业，5500个自筹基建项目，3600个使用支农、扶贫资金等单位和870个使用世界银行贷款、联合国组织援助项目执行单位。对影响增产节约、增收节支和搞活企业的突出问题，组织力量，进行专项调查，及时向党政领导反映情况，提出建议，促进加强宏观管理。从上半年工作情

况看，这一计划可以提前完成。

(二) 严肃查处官僚主义造成严重损失浪费问题。目前，在财政经济领域中损失浪费问题相当严重，其中许多是官僚主义造成国家资财严重损失浪费的问题，把它落实到对工业、交通、商业、外贸企业，基本建设单位，财政金融部门，行政事业单位等审计项目中。审计查出这方面的问题，要提请有关部门追究有关人员的责任，严肃处理，决不能因为没有装个人腰包，就大事化小，小事化了。

对其它违反财经纪律的问题，要继续查处。国务院最近颁发了《关于违反财政法规处罚的暂行规定》，这是严肃财政纪律的一项重要措施。各级审计机关要在政府的领导和支持下，依照规定对违反财政法规的单位和责任人员进行处罚，以教育广大干部遵纪守法，尽快改变目前财政纪律松弛的现象。查处违反财经纪律的问题，要正确掌握政策，宽严适度。对弄虚作假等是非界限清楚的问题，要理直气壮地依照政策、规定予以处理。先进单位如有这类问题，也不能例外。对属于改革中失误的问题，要实事求是地分清是非，帮助改进。对一时不易划清政策界限的问题，要向领导机关请示。

(三) 积极支持和促进经济体制改革。审计工作为改革、开放、搞活服务，主要通过履行审计监督的职能。当前正在推行国营企业承包经营责任制，审计监督要促进它健康的发展：一是积极了解情况；二是监督有关方面履行承包合同；三是监督承包单位核实经营成果，查处弄虚作假、损害国家和人民利益的问题；四是监督承包单位按照国家规定合理使用自有资金；五是对审计发现的承包经营中影响宏观控制的问题，要及时反映情况，提出建议。根据国务院的指示，要继续配合经委等有关部门，抓好制止和纠正乱集资、乱摊派等侵犯企业合法经济权益的问题，支持企

业搞活。

(四) 继续推行两项经常性的审计制度。国务院指示, 要逐步实现审计工作经常化、制度化、正规化。当前要推行厂长离任经济责任审计和行政事业单位定期审计两项制度。厂长离任经济责任审计的内容, 主要是厂长任期内企业的财务收支是否合规合法, 盈亏是否属实, 经济效益是否达到任期目标, 国家资产有无严重损失浪费等, 以迅速改变厂长对企业经营好坏不负责任的现象。

对行政事业单位定期审计财务收支的制度, 要争取三年左右在全国范围普遍实行。从今年开始, 审计署对国务院各部委和直属机构, 分批实行定期审计财务收支。这种定期审计也要突出重点, 抓重点单位、重点问题, 注重实效。

(五) 充分发挥部门、单位内部审计的作用。部门、单位的内部审计是我国审计监督制度的重要组成部分, 他们熟悉本部门、本单位的生产、经营和财务情况, 在挖掘内部潜力, 提高经济效益, 落实增产节约、增收节支措施等方面, 能够更好地发挥监督作用。要进一步加强内审工作的宣传, 使更多的人认识到它的作用。按照国务院的有关规定还没有建立内审机构的部门和单位, 应当分批建立; 已经建立但力量薄弱的, 要充实人员。内部审计机构要在部门、单位主要负责人的领导下, 围绕增产节约、增收节支, 深化改革, 搞活企业, 提高经济效益, 有重点地开展工作。

(六) 加强对审计工作的领导。审计机关任务重, 困难多, 迫切需要各级政府加强领导。要根据党中央、国务院的指示精神, 进一步加强审计机关和部门、单位的内审机构, 在机构改革中不能削弱, 更不能取消。要定期讨论审计机关的工作, 给予指示, 帮助解决工作中的困难。要支持他们依照法律规定独立行使审计

监督权，查处违反财经纪律的问题，并向上级审计机关报告。对审计干部依法履行职责受到打击报复的问题，要严肃查处。审计机关要加强社会主义精神文明建设，坚持精神文明和审计业务一起抓。要教育审计干部深刻理解党的十一届三中全会以来的路线，坚持四项基本原则，坚持改革、开放的总方针。对审计干部要严格要求，加强职业道德建设，做到执法守法，坚持原则，秉公办事，逐步培养起一支有理想、有道德、有文化、有纪律的审计队伍。

以上报告，请审议。

（原载《中国审计》1987年第10期）

在全国内部审计工作会议上的讲话

(1987年3月31日)

审计署审计长 吕培俭

这次召开全国内部审计工作会议，主要议题是，研究如何进一步加强内部审计工作，促进搞活企业和增产节约、增收节支问题。开会之前，审计署就会议要讨论的主要问题，向国务院领导同志写了报告。领导同志批示，要加强内部审计工作，注意调动各方面的积极因素。根据这一指示精神和实际情况，我代表审计署就当前内部审计工作问题讲一些意见，供大家讨论。

一、内部审计工作有了较快的发展

1983年国家审计机关建立以后，许多部门、单位根据国务院的要求，相继建立了内部审计机构。1985年8月，国务院颁布了《关于审计工作的暂行规定》，各级政府和各部门、各单位重视建立内部审计监督制度，内审机构的组建有了较快的发展。到1986年底，全国已有33 000多个部门和单位建立了内审机构或配备了专职内审人员，其中23 000多个是1986年建立的。公安、教育、经贸、水电、煤炭、石油、冶金、铁道、交通、邮电等部委，石化、船舶等公司和几家银行，不仅在机关本身建立了内审机构，下属单位也按照规定基本上完成了内审机构的组建任务。水利电力部

除部内设立审计局外，6个网局设立了派驻机构，省电力局和电厂设立了审计处（科），共配备专职内审人员1 367人，在全系统初步形成了内部审计网络。北京、河北、山西、黑龙江、江西、山东、陕西、云南等省、市内部审计机构组建进展较快。山东省省长在全省审计工作会议上对组建内审机构提出了明确要求，现在全省已有2 100多个部门、单位设立了内审机构或专职内审人员，共配备内审人员3 100多人。

根据内部审计工作机构新、人员新、工作新的特点，许多部门和单位在组建机构的同时，抓了内审人员的培训，有的部门还编写了适合本系统情况的内审工作教材，培训了大批干部。据北京、吉林、黑龙江、上海、四川等五省、市和经贸、铁道、邮电、航空等17个部门统计，三年来共培训内审人员11 000多人，占这些地区、部门现有内审人员的47%。经过培训，提高了内审人员的政治、业务素质。

部门、单位的内审机构认真贯彻边组建、边工作的方针，在各级政府和部门、单位负责同志的领导下，围绕中心工作，针对财政财务管理中的问题，积极开展了审计监督。据不完全统计，1986年全国内审机构共审计了58 000多个单位，大体做了三个方面的工作。

一是重点抓了维护财经纪律的问题，共查出乱挤乱摊成本、偷税漏税、滥发奖金实物等违反财经纪律的金额22.8亿多元，百万元以上违纪案件110件，万元以上贪污案件363件。海关总署上海海关审计室复核进出口货物报关单20多万份，来料加工合同9 000多份，非贸易合同税单26 000多份，依法查补税款7 600多万元。石油部江汉石油管理局总机厂，对所属一个贸易商行进行了审计，查出该商行原经理在一年多的时间里，以提供轻质油、柴油为名，先后行骗九次，诈骗购货款117万多元，利用职权贪污